ÉLÉMENTS POUR UN BILAN JURIDIQUE DE LA DÉMOCRATIE LOCALE EN FRANCE

PAR

Jacques CAILLOSSE

Professeur de droit public
CRAP / IEP Rennes

I - Avant d'évoquer, sur un mode nécessairement allusif, les quelques éléments à partir desquels un juriste pourrait envisager un bilan de la démocratie locale en France, trois séries de remarques préalables me semblent s'imposer. Elles permettront de faire retour sur la question des rapports complexes qu'entretiennent les notions de droit, de décentralisation et de démocratie et qui font la matière même de cet ouvrage.

I.1 En cherchant à identifier ce qu'est la démocratie locale depuis les outils, les techniques et autres procédures juridiques par lesquels elle est censée fonctionner et s'accomplir, on engage la réflexion sur un terrain qui peut, d'emblée, s'avérer miné. Il ne s'agit évidemment pas d'inciter à l'ignorance des instruments que le droit met au service de ce qu'il désigne expressément comme la démocratie locale, et dont, entre parenthèses, l'institution ne date pas, loin s'en faut, de la décentralisation des années quatre-vingts. Le problème est ailleurs, dans la méthode de traitement du sujet que commande le choix des instruments juridiques. Non seulement parce que la rubrique "démocratie locale" est ouverte sur quantité d'expériences et d'échanges locaux qui se vivent, le cas échéant, en dehors des formes juridiques spécialement conçues pour abriter la démocratie locale. Mais encore, parce qu'en privilégiant l'étude théorique et pratique des technologies juridiques existantes, on risque de fausser le jugement à porter sur la réalité de la démocratie locale en France, aujourd'hui, tant on est, ici, incité par la logique interne du sujet, à mettre l'accent sur les mauvais usages et les dysfonctionnements du droit.

CURAPP/CRAPS, *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, 1999.

I.2 Il est, en second lieu, difficile de prétendre concevoir un bilan de la démocratie locale sans questionnement préalable des rapports qu'entretient cette dernière avec la Démocratie elle-même. Cette considération d'ordre méthodologique ne vise pas l'économie du colloque : il n'était pas prévu de revenir ici sur les approches possibles et concurrentes de la démocratie, mais de discuter des techniques — principalement juridiques ou du moins juridicisées — par lesquelles on passe des idéaux aux traductions matérielles et locales de la Démocratie. Reste que l'étude de la question posée ici est, évidemment, conditionnée par les désaccords que provoque et que n'a jamais cessé de provoquer la référence à la Démocratie[1].

Certes, il est toujours possible d'affirmer que la démocratie locale participe tout simplement de la Démocratie, qu'elle est en somme tributaire des ressources, mais aussi, des limites et des incertitudes du concept. D'un point de vue juridique, il n'est pas absurde d'admettre que la démocratie locale est comme supposée d'En Haut, dès lors que, dès son article premier, la Constitution de 1958 énonce que la France est une République démocratique. Mais le fait de parler de démocratie n'a, en droit, rien d'innocent. Cette démocratie-là n'a pas pour seule propriété d'être située, inscrite sur un territoire et vécue au quotidien. Mieux vaudrait dire que, de ce fait même, pour le droit, elle n'est que locale. C'est qu'elle n'a pas pour objet les principes fondamentaux sur lesquels une communauté s'accorde, dans et par le public, pour vivre ensemble. Certes, la démocratie locale prend bien sens dans cette configuration-là ; mais elle-même ne donne pas directement à voir ces structures fondamentales de l'existence collective que la discussion collective fait advenir et entretient[2].

I.3 Il faut, enfin, ne pas perdre de vue les transformations du statut juridique du "local" et de la décentralisation. Les manières juridiques de voir et faire voir le "local"[3] ont subi, en deux siècles, une évolution spectaculaire, qui n'a pas pu ne pas informer les perceptions et les expériences de la démocratie en même temps que ces dernières lui sont redevables.

Rappelons simplement ici qu'il n'y a pas si longtemps, les collectivités locales demeuraient inscrites dans le champ des rapports sociaux, gérés et régulés par le droit privé. Dans l'ordre juridique des choses, elles trouvaient leur place du côté des associations, sinon de la famille. Il ne pouvait être, alors, question que d'une forme éventuelle de "démocratie domestique" ! Depuis, personnes en même temps qu'objets de droit public, les collectivités

---

1. On entre fort bien dans ces débats avec l'ouvrage de Finley (M.-I.), *Démocratie antique et démocratie moderne*, Paris, Payot, 1976, précédé d'un texte de Vidal-Naquet (P.), *Tradition de la démocratie grecque*.

2. Cf. les études rassemblées sous le titre "Les voies de la démocratie", dans la livraison d'oct-nov. 1997, n° 97, de la revue *Le débat*, Paris, Gallimard.

3. V. ma contribution à l'ouvrage collectif dirigé par Mabileau (A.), *A la recherche du local*, Paris, L'Harmattan, 1993, "Le local, objet juridique", pp. 111-151.

locales ont changé de nature : les voilà intégrées à l'appareil administratif de l'État *lato sensu*. Du coup, le problème de la démocratie se pose sur un tout autre registre : elle est en charge des échanges entre administrateurs et administrés locaux. Mais il faut attendre les années quatre-vingts et la jurisprudence du Conseil constitutionnel, pour voir la notion de décentralisation sortir de l'espace administratif où elle semblait devoir demeurer pour accéder juridiquement au champ politique de l'espace public. En qualifiant de politiques les élections locales, le Juge constitutionnel ne donne plus seulement à regarder un mode de distribution des compétences entre des personnes morales identifiées comme autant de composantes de l'administration territoriale de l'État. Il reconnaît à la décentralisation une véritable substance politique. Derrière le choix de la décentralisation, il admet l'émergence de communautés sociales aptes à une existence propre au sein de la Nation dont elles restent des composantes à part entière[4].

II - Après ces quelques préliminaires, relatifs aux conditions de possibilité d'un état de la démocratie locale en France, on peut en venir aux éventuelles composantes d'un bilan. A condition de ne pas quitter le registre juridique qui est ici le mien, celui-ci peut être entrepris autour de trois thèmes simples qui font système.

Il faut revenir tout d'abord sur la façon dont la décentralisation sert la fonction démocratique, puis sur cette configuration politique toute nationale qui ne laisse à la démocratie locale qu'un territoire fortement circonscrit. Enfin, on n'oubliera surtout pas qu'il y a dans la revendication de la démocratie locale, l'œuvre toujours active d'un mythe, qui contribue à desserrer l'ordre juridique, pour le rendre plus disponible.

II.1 La décentralisation en tant que telle — en tant que politique institutionnelle[5] — ne crée nullement la démocratie locale[6]. La question fut posée par Ch. Eisenmann en des termes que les réformes des années quatre-vingts n'affectent pas. Une fois encore, écoutons le. Il s'en prenait alors à l'usage des thèses de Tocqueville sur la décentralisation :

"Contrairement à ce qu'il a avancé, et que des cohortes de «suiveurs», politiques ou juristes, ne cessent depuis lors de répéter à qui mieux mieux, de façon bien plus banale, il n'y a aucun lien nécessaire entre démocratie et décentralisation... administrative (c'est la seule à laquelle ils songent... parce

---

4. Cf. en ce sens Favoreu (L.), "La problématique constitutionnelle des projets de réforme des collectivités territoriales", *Revue Française de Droit Administratif*, 1990/3, pp. 399-405, et, "Le cadre institutionnel de la démocratie locale", *Cahiers du CNFPT*, 1995/44, p. 26 et s.

5. Cf. sur cette notion, l'étude de Quermonne (J.-L.), dans le tome IV du *Traité de science politique*, Grawitz (M.) et Leca (J.) (dir.), P.U.F, 1985.

6. Tel était le sens de ma réflexion dans "L'expérience française de la décentralisation et la question de la démocratie locale aujourd'hui", *Cahiers du CNFPT*, n° 37, décembre 1992, pp. 70-92.

qu'ils raisonnent sur l'État français, unitaire, c'est-à-dire centralisé quant à la législation). Décentralisation, c'est-à-dire autonomie, au moins partielle, des collectivités locales et de leurs autorités ; par conséquent, la centralisation n'est nullement antinomique à la démocratie. Le couple autocratie-démocratie et le couple centralisation-décentralisation se placent sur deux plans essentiellement différents et indépendants l'un de l'autre. Leur rapport peut être formulé par les propositions suivantes (c'est le grand juriste et théoricien politique Hans Kelsen qui a, dans les années 1925-1930, produit cette analyse) :

1. La décentralisation n'a pas nécessairement le caractère de système démocratique. Les «organes locaux» jouissant d'une certaine indépendance, c'est-à-dire autonomie par rapport au «pouvoir central» ou d'État, peuvent en effet être désignés [...[.

2. La démocratie est également compatible avec la centralisation administrative (car, pour la législative, personne n'en doute [...] mais on ne parle pas alors de centralisation !) et avec la décentralisation, son contraire."[7]

Mais il ne s'agit là, bien sûr, que d'une réflexion menée sur le terrain de la pure logique, pour définir une notion. Si, de ce point de vue, l'idée de décentralisation se conçoit sur un tout autre registre que celle de démocratie, on doit bien convenir que, telle qu'elle s'est développée depuis les années quatre-vingts, la décentralisation a contribué à nous rendre la démocratie locale plus accessible ; elle a conduit à faire de celle-ci une exigence encore plus actuelle. Deux mouvements concomitants permettent d'aboutir à ce résultat.

D'un côté, le pouvoir central est plus que jamais condamné à composer avec la périphérie — y compris avec la sienne propre, comme le montre aujourd'hui l'évolution du statut de la déconcentration[8]. On objectera que cette situation ne date pas d'hier. Reste que la réforme de la décentralisation modifie la forme et la teneur des rapports entre l'État et les pouvoirs locaux. Ce changement reçoit, on le sait, une expression juridique privilégiée avec la contractualisation des échanges au sein même de l'appareil administratif. Quelles que soient les interrogations de la science du droit sur la nature authentiquement contractuelle de tous ces "contrats"[9], ils ne sont pas moins révélateurs et porteurs d'une transformation de la gestion publique des territoires.

---

7. Extrait de "L'objet local", colloque dirigé par L. Sfez, 10/18, 1977, pp. 67-68.

8. Pour prendre la mesure de cette évolution, cf. Albertini (J.-B.), *La déconcentration. L'administration territoriale dans la réforme de l'État*, Paris, Economica, 1997 ; Verclytte (S.), *La déconcentration en France. Histoire et actualité*, DGAFP, Paris, La Documentation française, 1997. Cf. aussi, Duran (P.), "L'administration française en recherche de territoire", *Pouvoirs locaux*, n° 22, 1994, pp. 80-86, et Duran (P.) et Thoenig (J.-C.), "L'État et la gestion publique territoriale", *Revue Française de Science Politique*, août 1996, pp. 580-623, d'Arcy (F.), "L'administration territoriale de la République ou le maintien de la spécificité française", *in* d'Arcy (F.) et Rouban (L.), *De la Ve République à l'Europe*, Paris, Presses de ScPo, 1996.

9. La remarque vaut spécialement pour les contrats de plan, depuis une décision du Conseil d'État, 25 oct. 1996, Association Estuaire-Écologie, *Revue Française de Droit Administratif* 1997/2, concl. Sthal, note Madiot.

Dans le même temps, avec la décentralisation, l'exercice du pouvoir local s'accomplit à bien meilleure portée de citoyen. Il y a d'ailleurs dans ce phénomène quelque chose de mécanique : devenu un enjeu politique beaucoup plus sensible, le pouvoir local suscite chez ceux qui en ont la charge, comme chez ceux qui le convoitent, des comportements nouveaux. Au renforcement recherché des compétences et responsabilités locales répond, logiquement, l'émergence de nouveaux moyens de contrôle. Comme si, à force d'être conduite sous le patronage de la démocratie locale — et quand bien même celle-ci intervient sur le mode de promesses constamment renouvelées — la décentralisation ne pouvait que s'en rapprocher ; comme si elle entretenait une sorte de pression symbolique capable de modifier les attitudes des élus et des citoyens.

II.2 Jusqu'où l'expérience française de la décentralisation permet-elle de confirmer cet ensemble de déductions logiques ? Le moins qu'on puisse dire, c'est qu'il leur faut faire l'épreuve d'un état des choses et des mentalités, peu favorable à l'approfondissement de la démocratie locale. Soyons clairs, celle-ci reste tributaire d'une série de facteurs convergents qui jouent contre elle : ils conduisent à en définir strictement les formes juridiques d'exercice pour mieux en contenir la substance matérielle. Pour décrire ces facteurs de contrainte, on a l'embarras du choix. Retenons-en quatre parmi d'autres, en cherchant à privilégier la diversité.

— D'abord, par delà les courants politiques qui la traversent, la communauté des élus locaux est bel et bien structurée par une culture largement dominante, laquelle n'est pas étrangère à une disqualification assez systématique de toutes les modalités de la démocratie qui sont tenues pour attentatoires au modèle représentatif[10]. Tout se passe alors comme si les élections devaient contenir et épuiser toutes les vertus démocratiques, comme si l'espace public ne pouvait se construire et se renouveler légitimement qu'au travers du processus électif. Que cette approche intégriste de la représentation ne soit pas tenable, ne l'empêche nullement de marquer en profondeur l'économie de la démocratie locale à la française.

— Il y a lieu ensuite d'insister sur les effets pervers du morcellement communal. On sait que le choix de ne pas toucher à la carte communale se donne facilement pour justification une commune volonté de l'État et des élus locaux de sauvegarder les conditions institutionnelles de la démocratie la plus large. Le discours est bien connu : avec plus de 500.000 élus locaux, la France bénéficie d'un formidable gisement démocratique ! Il a bien fallu assumer les conséquences de ce choix et du discours convenu dont il s'entoure, en favorisant l'intercommunalité[11]. Et il devient de plus en plus difficile de prétendre

10. Cf. Mazères (J.-A.), "Les collectivités locales et la représentation. Essai de problématique générale", *Revue de Droit Public*, 1990, pp. 609-642.

11. Pour un bilan, parmi d'autres, de cette dernière, cf. Caillosse (J.) (dir.), *Intercommunalités. Invariance et mutation du modèle communal français*, Presses Universitaires de Rennes, 1994. V. encore Le Saout (R.) (dir.), *Intercommunalité*, Presses

que, dans ses formes les plus intégrées, celle-ci sert la cause de la démocratie locale, dès lors que les instances décisionnelles sont élues au second degré[12]. Sans doute discute-t-on maintenant des manières de renforcer l'enracinement démocratique et la transparence de gestion des actuelles structures intercommunales. Reste que le problème de leur pleine légitimité démocratique n'est toujours pas résolu. Ce vide est d'autant plus préoccupant que "*le pouvoir politique à l'échelon local ressemble à un système présidentiel fort*", ainsi que le note J.L. Thoenig[13] qui poursuit : "*Les paradoxes abondent, surtout si on le compare avec la situation à l'échelon national. Le maire est désigné par le Conseil municipal et parmi ses membres, alors que le Président de la République est élu de façon directe, au suffrage universel. Le maire dirige le Conseil municipal en même temps qu'il assure l'exécution des décisions que ce conseil légitime, alors que le Président de la République nomme le gouvernement, mais ne siège pas au Parlement. La séparation des pouvoirs, en particulier entre le législatif et l'exécutif, est beaucoup plus marquée à l'échelon national qu'à l'échelon local. Le Parlement est composé de deux chambres, la municipalité ne comporte qu'un conseil. S'il est possible que le même parti, par moments, dispose de la majorité dans les deux chambres et voit le Président de la République issu de ses rangs, la même majorité qui est celle à laquelle appartient le maire, gouverne le Conseil pendant six années consécutives. L'horlogerie institutionnelle des collectivités territoriales ne favorise guère le principe de la séparation des pouvoirs*".

— A ces facteurs bien connus de "contention" de la démocratie locale, il faut ajouter, au delà de ce que le droit désigne comme les institutions ou les structures du pouvoir local, les conditions contraignantes dans lesquelles s'élaborent la gestion et les décisions publiques. Le juriste ne saurait ici ignorer, sans risque, les travaux d'une sociologie qui — depuis le fameux "*pouvoir périphérique*" de P. Grémion[14] en passant par le modèle d'analyse des politiques publiques mis au point par B. Jobert et P. Muller[15], jusqu'aux dernières propositions méthodologiques de P. Duran et J. Thoenig[16] — fait voir l'écart entre la scène locale telle qu'elle est juridiquement composée et celle que les acteurs publics et privés recomposent[17]. Comment ne pas redire le rôle

(suite note 11) Universitaires de Rennes, 1997 ; et, *L'intercommunalité, bilan et perspectives*, Paris, P.U.F., CURAPP, 1997.

12. V. à ce sujet la contribution de Domenach (J.), "L'intercommunalité : nouvelle chance pour la citoyenneté locale ou relance notabiliaire ?" *in Intercommunalités..., op. cit.*, pp. 131-143.

13. Cf. Thoenig (J.-C.), "Pouvoirs et contre-pouvoirs locaux : rendre la démocratie aux citoyens", *in* Institut de la décentralisation, *La décentralisation en France*, Paris, La Découverte, 1996, pp. 131-142.

14. Cf. Grémion (P.), *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Le Seuil, 1976.

15. Cf. Jobert (B.) et Muller (P.), *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, P.U.F, 1987.

16. Article précité de la *Revue Française de Science Politique*, Août 1996.

17. Sur l'incompréhension qui domine les rapports entre juristes et sociologues concernant

déterminant de certains des corps techniques de l'État dont le savoir et l'efficacité ne sauraient, ici, être mis en cause mais dont les méthodes de travail contribuent en amont à "retenir" la démocratie ? Non seulement parce que ces corps s'estiment porteurs d'un savoir non négociable, mais parce qu'ils tendent encore à faire prévaloir des modèles de développement auxquels les pouvoirs locaux peuvent difficilement ne pas adhérer.

— Enfin, et sans doute appartient-il au juriste d'insister sur ce point, il y a l'état du droit positif. On ne s'étonnera pas s'il donne à voir les préférences et les valeurs de ceux qui ont la charge de le formaliser. Évidemment, la pratique toute française du cumul des mandats — dont il est encore et toujours question[18] — n'est pas étrangère à la teneur du discours juridique. Inutile qu'on se livre ici à une analyse du droit positif : le colloque a fourni l'occasion d'un examen critique des principales techniques juridiques de la démocratie locale. Aucun doute n'est permis : des enquêtes publiques ou "référendum" communal en passant par la concertation dans le champ des décisions d'urbanisme (art. L. 300-2 du code de l'urbanisme), l'élargissement du droit du public à l'information ou la banalisation de l'action publique conventionnelle, rien dans l'expression traditionnelle ni dans les modalités juridiques nouvelles de la démocratie locale ne sort du registre de la représentation. L'intégration éventuelle du public dans certaines des formes que prend cette dernière n'y change rien : la décision est toujours pensée par le droit comme une affaire exclusive d'élus.

II.3 Pour remplir leur office, ces brèves notations autour de l'idée de bilan doivent s'achever sur le rappel d'une évidence : la notion de démocratie locale ne renvoie pas à une forme achevée ou aboutie, mais à un processus toujours en marche et inscrit dans la durée[19]. Parler de démocratie locale oblige donc à une attitude prudente : les expériences que recouvre le sujet sont à ce point multiples et diversifiées qu'il est toujours de nature à satisfaire et mécontenter tout le monde en même temps ! D'une commune à l'autre, la pratique démocratique empruntera des cheminements contrastés. A partir d'un cadre juridique et institutionnel unique (ou, du moins, toujours fortement unifié) des modèles multiples de comportement vont pouvoir se constituer. Le droit contribue à créer les conditions de possibilité théoriques de la démocratie, les pratiques sociales font le reste, ici pour le meilleur, là, pour le pire. Même s'il existe des butoirs, notamment constitutionnels, à la démocratie locale — ne

---

(suite note 17) le "local", qu'on me permette de renvoyer à des travaux antérieurs parmi lesquels "Le savoir juridique à l'épreuve de la décentralisation ? Juristes et sociologues face à la décentralisation", *Annuaire des collectivités locales*, Litec, 1988, pp. 5-31 ; "La décentralisation, mode d'emploi", *Revue de Droit public*, 1989, pp. 1229-1249 ; "Le local, objet juridique", texte précité.

18. V. la p. 5 du journal *Le Monde* en date du 12 février 1998.

19. Peut-être pourrait-on transposer ici la thèse de la "*démocratie continue*" chère à D. Rousseau. V. L'ouvrage publié sous la direction de l'auteur et sous ce titre, Bruxelles, Bruylant, Paris, LGDJ, 1995.

serait-ce que celui de la libre administration des collectivités locales susceptibles à la fois de servir de réserve démocratique et de seuil à ne pas franchir[20] — les marges de jeu ou de manœuvre ne sont pas fixées une fois pour toutes. Elles peuvent, c'est affaire de contexte, s'ouvrir ou se refermer : favoriser la formation d'une opinion publique ou servir d'alibi à des choix d'experts et à des décisions politiques confidentielles.

Nous voilà pratiquement revenus à la case départ : dans l'expression "démocratie locale", l'épithète s'avère bel et bien décisif, car ce sont des facteurs locaux qui, dans la pratique, favoriseront ou compromettront, c'est selon, l'appropriation collective des instruments juridiques de la démocratie.

20. V. sur cette question, Roux (A.), *Droit constitutionnel local*, Paris, Economica, 1995, et le rapport du Conseil d'État, *Décentralisation et ordre juridique*, Paris, La Documentation française, Études et Documents, 1994.